

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keuangan adalah sesuatu yang sangat signifikan dalam sebuah rumah tangga. Karena itu, setiap rumah tangga mengaturnya dengan teliti dan seksama, agar kebutuhan hidup keluarga dapat tercukupi dengan baik. Hal ini menjadi lebih menarik ketika dikaitkan dengan pemerintahan, di mana keuangannya atau disebut keuangan negara dijadikan sebagai tolak ukur bagi kesejahteraan seluruh masyarakat.

Sebagaimana diketahui, suatu negara bisa lemah dan terpuruk karena sistem keuangan yang salah maupun karena cara pengelolaan yang tidak sesuai. Namun sebaliknya, suatu negara bisa jaya dan sejahtera karena sistem keuangan dan pengelolaan yang baik. Oleh karena itu, perlu kiranya untuk mencari sistem keuangan yang sesuai dan baik, agar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat bisa tercapai.

Isu mengenai hal di atas mulai muncul dan semarak diperbincangkan ketika muncul berbagai krisis yang melanda beberapa negara, bahkan hampir seluruh negara. Tidak hanya negara berkembang, negara maju pun yang biasa disebut negara adi kuasa/ negara *super power* mengalaminya, seperti Amerika Serikat. Ini bisa dilihat dengan adanya krisis keuangan global yang

menyebabkan lumpuhnya perekonomian di Amerika. Hal ini disebabkan sistem keuangan negara yang tidak bisa mengontrol pasar. Oleh karena itu, muncullah berbagai asumsi dan pendapat mengenai sistem ekonomi alternatif yang lebih baik dan dirasa bisa menanggulangi atau setidaknya mengurangi (meminimalisasi) permasalahan-permasalahan yang ada.

Sistem ekonomi Islam merupakan sistem yang sering disebut sebagai sistem ekonomi alternatif paling sesuai untuk hal ini. Sistem ekonomi Islam mengatur segala keperluan mulai dari pengeluaran negara yang secara langsung, maupun dengan adanya dasar-dasar yang mewajibkan orang yang memiliki kelebihan harta untuk mengeluarkan zakat agar pendistribusian harta kekayaan merata dalam segala lapisan masyarakat yang pada akhirnya kesejahteraan masyarakat dapat terpenuhi. Dasar-dasar ekonomi Islam, yaitu: kepemilikan ganda (kepemilikan khusus dan kepemilikan umum), kebebasan ekonomi yang terikat (perwujudan aturan syari'at dalam hal menggali dan menggunakan kekayaan), dan jaminan sosial (dana yang dialokasikan untuk membantu masyarakat yang memiliki penghasilan rendah dan keberimbangan antar masyarakat sebagai bentuk penolakan adanya kesenjangan mencolok dalam level penghasilan)¹, dianggap mampu mengatasi dan mengurangi permasalahan-permasalahan yang timbul. Hal ini juga terbukti dengan tidak terpengaruhnya lembaga-lembaga keuangan berprinsip syari'at Islam atas krisis yang terjadi, bahkan semakin maju dan

¹ Abdullah Abdul Husain at-Tariqi, *Ekonomi Islam, Prinsip, Dasar, dan Tujuan*. terj M. Irfan Syofwani (Yogyakarta: Magistra Insania Press, 2004), 33-40.

berkembang. Dengan peristiwa ini, sistem ekonomi Islam mulai banyak dikaji dan diteliti, mulai dari awal, masa Nabi sampai masa modern.

Berbicara tentang sistem ekonomi Islam, tentu saja tidak bisa terlepas dari para tokoh cendekiawan muslim yang memberikan sumbangsih bagi terciptanya sistem ekonomi yang ada. Nejatullah Siddiqi membagi tokoh-tokoh ekonom muslim menjadi tiga periode, yaitu periode pertama sampai dengan tahun 456 H, meliputi para penemu dan pendiri dalam bidang hukum "*fuqaha*", diantara mereka yang menuliskan karyanya dalam bidang ekonomi adalah Abu Yusuf (182H/798M), Muhammad bin Hasan Asy-Syaibani (189H/804M), Abu Ubaid (224H/838M), Yahya bin 'Umar (289H/902M), al-Mawardi (450H/1058M), Ibnu Hazm (456H/1064M).

Periode kedua, 400 tahun berikutnya, meliputi tokoh intelektual terkenal seperti al-Ghazali (451-505H/1055-1111M), Ibnu Taimiyah (661-728H/1263-1328M), Ibnu Khaldun (732-808H/1332-1404M). Periode ketiga, 500 tahun terakhir antara lain Shah Waliyullah (1114-1176H/1703-1762M), Muhammad bin Abdul Wahhab (1206H/1787M), Muhammad Abduh (1230H/1905M), Muhammad Iqbal (1356H/1932M), dan beberapa pemikir lain.²

Salah satu tokoh intelektual terkenal periode kedua adalah al-Ghazali. Ia dilahirkan di desa Gazaleh, dekat Tus, Iran Utara pada tahun 1058 M (450 H). Di

² Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam, Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer* (Jakarta: Pustaka Asatruss, 2005), 8-9.

Tus inilah ia juga meninggal dalam usia 55 tahun (1111 M/ 505 H).³ Ia tidak hanya ahli pada satu bidang keilmuan, tetapi ia mempelajari semua bidang keilmuan, dan selalu menjadi ahli dalam bidang yang dipelajari. Hanya saja, ia lebih terkenal dalam bidang tasawuf, aliran yang dianut pada akhir hidupnya. Kecerdasan dan intelektualitasnya tidak diragukan oleh semua pihak termasuk para ulama. Karena itulah, Perdana Menteri Nizham al-Muluk memintanya untuk menjadi penasehat dan guru besar di Universitas Nizhamiyah Baghdad.⁴ Hasil tulisannya yang sangat fundamental adalah *Ihya' Ulum al-Din*, yang di dalamnya terangkum semua bidang keilmuan Islam, juga mengenai perekonomian. Al-Ghazali adalah salah satu ahli sufi yang membahas dan memunculkan konsep tata negara, terutama perihal keuangan. Buku al-Ghazali ini dan dua karya lainnya *al-Tibr al-Masbuk fi Nashihah al-Muluk*, dan *al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, memberikan bahan yang banyak tentang masalah keuangan Negara. Pembahasannya meliputi sumber pendapatan dan wilayah pembelanjaan negara. Ia memberikan penekanan pada prinsip-prinsip perpajakan dan juga pembahasan yang efisien dan jujur tentang dana publik.⁵

Al Ghazali memang tidak menulis kitab khusus yang membahas tentang ekonomi, tetapi ia telah mengidentifikasi dengan jelas berbagai jenis fungsi ekonomi yang dijalankan oleh negara. Ia menitik beratkan bahwa untuk

³ Tim penulis IAIN Syarif Hidayatullah, *Ensiklopedi Islam Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1992), 257.

⁴ Abdul Latif dan Hidayatullah, *Pejuang dan Pemikir Islam dari Masa ke Masa* (Jakarta: Iqra Insan Press, 2005), 134.

⁵ Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam: Keuangan Publik dalam Pemikiran Islam Awal*, Terj. Widyawati (Bandung: Nuansa, 2005), 54.

meningkatkan kemakmuran ekonomi, negara harus menegakkan keadilan, kedamaian dan keamanan, serta stabilitas. Ia menekankan perlunya keadilan, serta “aturan yang adil dan seimbang”.⁶ Untuk menasehati penguasa yang *autokratis* (merasa memiliki kekuasaan yang tidak terbatas) dan menyalahgunakan keuangan negara, al-Ghazali menulis surat kepada beberapa Sultan dan Wazir untuk memperingatkan mereka akan tugas-tugas mereka di dunia ini dan pertanggungjawaban mereka di akhirat.⁷ Salah satu kitabnya yang membahas mengenai hal ini adalah kitab *al-Tibr al-Masbuk Fi Nashihah al-Muluk*.

Dalam keuangan negara, al-Ghazali memberikan penjelasan yang rinci mengenai peran dan fungsi negara. Tidak seperti mayoritas ilmuwan lainnya, pembahasan yang dilakukan al-Ghazali cukup simetris. Ia memperhatikan kedua sisi anggaran, baik sisi pendapatan maupun sisi pengeluaran.⁸ Ia juga mengupas mengenai pajak dan utang publik sebagai bagian dari pendapatan negara. Dalam sisi pendapatan, ia juga mencantumkan bolehnya utang publik dan pemungutan pajak tambahan/ baru bagi seluruh penduduk bila memenuhi beberapa syarat, seperti keadaan kas negara yang sangat kritis/ kosong dan tidak terlalu membebani salah satu pihak. Selain itu, dalam hal utang publik ia juga mensyaratkan untuk meminjam sesuai dengan kemampuan membayar, jadi al-Ghazali menentang peminjaman yang tidak dengan perhitungan yang matang. Oleh karena itu, utang

⁶ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam, Edisi 3* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 341.

⁷ John L. Esposito, *Ensiklopedi Oxford dunia Islam Modern*, terjemah oleh Eva Y.N, et.all (Bandung: Mizan, 2001), 112.

⁸ Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 344.

publik dan pajak tambahan hanya sebagai alternatif terakhir dari masalah defisit anggaran/ kekurangan sumber pemasukan. Hal ini diambil untuk membantu dana keamanan negara, seperti biaya dan gaji tentara.⁹

Di sisi lain, yaitu pengeluaran negara, al-Ghazali merekomendasikan dalam hal penegakan keadilan sosial ekonomi, keamanan dan stabilitas negara, serta pengembangan suatu masyarakat yang makmur.¹⁰ Ia juga menekankan pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan yang berhubungan langsung dengan sosial masyarakat, bukan hanya pembangunan dalam hal fisik saja, sehingga pembangunan menjadi seimbang. Ini sesuai dengan teori pembelanjaan negara al-Ghazali yang berkisar pada seputar peningkatan *mashlahah* (setiap proyek yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat) dan pemenuhan sejumlah kewajiban *fardh kifayah*.¹¹

Berbeda dengan tokoh lain, seperti Ibnu Khaldun¹² yang hanya membahas bagaimana siklus keuangan negara akibat dari kebijakan masalah pajak. Di sana hanya membahas bahwa pemerintah dapat menaikkan pajak untuk meningkatkan pemasukan, tetapi hal itu bisa membuat kelesuan produksi dan itu menyebabkan runtuhnya perusahaan-perusahaan karena bangkrut. Ibnu Khaldun memberikan alternatif bagaimana agar hal itu tidak terjadi, yaitu dengan adanya pengeluaran

⁹ Abu Hamid al-Ghazali, *Ihya' Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t) Juz 3, 227 - 230.

¹⁰ Adiwarmanto Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 341.

¹¹ Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam, Keuangan Publik Dalam Pemikiran Islam Awal*, terj. Widyawati, 214.

¹² Nama lengkapnya Abdurrahman Abu Zaid Waliuddin Ibn Khaldun, lahir di Tunisia awal Ramadhan 732H/ 27 Mei 1332 M. Ia adalah pengarang kitab *Muqaddimah*, ia wafat tanggal 17 Maret 1406 M di Kairo.

pemerintah yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur serta peningkatan keamanan. Jadi, menurutnya anggaran negara haruslah seimbang antara yang ditarik dan yang didistribusikan. Sayangnya Ibnu Khaldun tidak secara jelas mengupas masalah defisit anggaran dan juga penarikan pajak yang bagaimana yang tidak menyebabkan kelesuan produksi, tapi bisa menanggulangi adanya defisit anggaran tersebut.

Berbeda pula dengan tokoh klasik, yaitu Abu Yusuf¹³, ia secara jelas membahas mengenai cara penarikan dan pendistribusian pajak yang sesuai dan dirasa lebih adil, baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Namun, dia juga tidak membahas mengenai kemungkinan adanya defisit anggaran, karena pada masa hidupnya (masa kejayaan Abbasiyah), keuangan negara yang disimpan di *baitul maal* sangat melimpah, sehingga kemungkinan untuk defisit anggaran sangatlah sedikit/ bahkan tidak mungkin. Dalam hal pendistribusian terutama pajak, ia menjelaskan agar didistribusikan secara adil kepada seluruh warga. Ia menganjurkan pembangunan fasilitas-fasilitas yang dapat meningkatkan perekonomian, seperti kanal, dan saluran irigasi. Namun ia tidak membahas mengenai tunjangan kesehatan dan pendidikan yang secara tidak langsung dapat meningkatkan perekonomian. Ia hanya membahas tunjangan kehidupan bagi warga yang telah berjasa kepada negara, bukan secara umum.

¹³ Nama lengkapnya Ya'qub bin Ibrahim bin Habib al-Ansari, lahir di Kufah tahun 113 H. Ia dikenal dengan sebutan *Qadi al-Qudah* (Hakim Agung) yang pertama, ia mengarang kitab *al-Kharaj*.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu kiranya untuk meneliti lebih jauh mengenai konsep keuangan negara menurut al-Ghazali yang hidup pada masa disintegrasi kekhalifahan Abbasiyah, yang juga disebut periode Abbasiyah kedua, tepatnya pada masa kekuasaan Bani Saljuk.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan pokok dari penelitian ini adalah bagaimana konsep keuangan negara menurut al-Ghazali, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep sumber pendapatan negara menurut al-Ghazali?
2. Bagaimana konsep distribusi pendapatan negara menurut al-Ghazali?
3. Bagaimana relevansi konsep keuangan negara menurut al-Ghazali dengan konsep keuangan negara yang ada saat ini?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari adanya penelitian ini adalah:

1. Mengetahui konsep sumber pendapatan negara menurut al-Ghazali
2. Mengetahui konsep distribusi pendapatan negara menurut al-Ghazali
3. Mengetahui relevansi konsep keuangan negara menurut al-Ghazali dengan konsep keuangan negara yang ada saat ini.

D. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti untuk meningkatkan wawasan intelektual dan memperluas khasanah keilmuan sebagai jalan mengembangkan ilmu ekonomi khususnya dalam hal keuangan negara.

2. Bagi Lembaga Pendidikan

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur maupun keilmuan di bidang ekonomi terutama mengenai keuangan negara.

3. Bagi Pemerintah

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan ekonomi dalam rangka penetapan sistem ekonomi, khususnya dalam masalah keuangan negara.

4. Bagi Pembaca

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah wawasan serta keilmuan dari pembaca untuk lebih memahami masalah keuangan negara.

E. Tinjauan Pustaka

Sepanjang pengetahuan penulis, penulis belum menemukan penelitian yang memfokuskan kajian tentang konsep keuangan negara menurut al-Ghazali. Namun setidaknya ada beberapa buku yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian ini,

di antaranya yang pertama adalah *Al-Haqiqat: Pandangan Hidup Imam al-Ghazali*, karya Sulaiman Dunya (2002), buku ini membahas mengenai riwayat hidup al-Ghazali dan pemikiran-pemikirannya.

Kedua, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, karya Adiwarman Azwar Karim (2006), buku ini membahas tentang pemikiran al-Ghazali dan tokoh-tokoh ekonomi Islam lainnya secara umum, sehingga pembahasan mengenai konsep keuangan negara menurut al-Ghazali masih sangat kurang.

Ketiga, *Ekonomi Islam, Keuangan Negara dalam Pemikiran Islam Awal*, karya Salahuddin Azmi (2005), buku ini membahas tentang permasalahan keuangan negara di negara Islam, juga ada beberapa pendapat tokoh-tokoh muslim, seperti Abu Yusuf, tetapi hanya secara parsial.

Keempat, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, karya Jusmaliani, dkk. (2005), buku ini membahas tentang permasalahan kebijakan-kebijakan negara, dalam buku ini juga dibenturkan dengan kebijakan-kebijakan konvensional, tetapi di dalam buku ini tidak disinggung mengenai pemikiran para tokoh muslim.

Kelima, *Keuangan Negara Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, karya Ugi Suharto (2004). Dalam buku ini membahas tentang bagaimanakah keuangan negara berdasarkan syari'ah serta beberapa pemikiran tokoh muslim tentang keuangan negara.

Dari beberapa buku di atas tidak ada satupun yang memfokuskan kajiannya seperti penelitian ini. Dengan demikian, penelitian ini masih penting dan relevan

untuk dilakukan dalam upaya memahami lebih mendalam lagi tentang konsep keuangan negara menurut al-Ghazali.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan studi pustaka (*library research*)¹⁴ yang bersifat deskriptif analisis,¹⁵ di mana penelitian dilakukan dengan menggunakan bahan-bahan tertulis, baik dalam bentuk buku, jurnal, majalah, maupun literatur-literatur lainnya yang relevan dengan pembahasan mengenai pembahasan yang penulis lakukan. Kemudian dari data yang terkumpul ini akan dilakukan kajian lebih lanjut untuk membahas sesuai dengan judul yang peneliti ambil.

Studi tersebut dimaksudkan untuk menghimpun data dari berbagai karya pustaka baik klasik maupun modern, yaitu berupa literatur, dokumen, artikel, dan informasi lain yang terkait dengan tema yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Sumber Data

Dalam penulisan skripsi ini, agar pembahasannya akurat dan mendapat data-data yang kongkrit serta dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, maka penulis menggunakan sumber-sumber data baik primer maupun sekunder.

¹⁴ Sutrisno Hadi, *Metode Research Jilid 1* (Yogyakarta: Andi Offset, 1993), 9.

¹⁵ Syaifudin Anwar, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), 6.



Sumber data primer adalah sumber data utama yang digunakan untuk penelitian. Sumber utama dari penelitian ini diperoleh dari kitab yang ditulis/dikarang oleh al-Ghazali. Adapun sumber primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Kitab Ihya 'Ulum al-Din* karya al-Ghazali.

Sedangkan sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa literatur-literatur yang memuat biografi al-Ghazali dan pemikirannya, serta literatur-literatur tentang keuangan negara, selain itu juga artikel dari koran, majalah, tabloid, maupun internet yang relevan untuk menunjang penelitian ini.

3. Prosedur Pengumpulan Data

Adapun metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik dokumentasi, yaitu pengambilan data yang telah jadi. Artinya data yang dipakai adalah data tertulis yang merupakan hasil karya orang lain atau lembaga.¹⁶ Dalam kaitannya dengan apa yang penulis lakukan, maka data-data yang terkumpul dijadikan arsip serta sebagai landasan dalam penulisan ini, karena untuk keabsahan dan keakuratan dari penulisan ini.

¹⁶ Imron Arifin, *Penelitian Kualitatif dalam Ilmu-ilmu Sosial dan Keagamaan* (Malang: Kalimasada Press, 1996), 78.

4. Analisis Data

Analisis data adalah proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis terhadap data yang diperoleh agar dapat dipresentasikan semuanya kepada orang lain.¹⁷

Dalam proses analisa data, penulis juga menggunakan pendekatan-pendekatan, di antaranya adalah:

a. Deskriptif Analitik

Adalah metode yang digunakan untuk memperoleh data dengan memakai sumber data (buku ataupun hasil wawancara) untuk menggali data penulisan yang sesuai dengan yang diinginkan atau sesuai dengan judul yang penulis ambil. Yaitu dengan memaparkan sistem ekonomi Islam serta konsep keuangan negara dari sistem ekonomi Islam. Setelah itu diteliti/dianalisa mana yang sesuai dengan judul yang diambil.

b. Metode Induktif

Yaitu metode yang digunakan untuk memperoleh data yang bersifat khusus untuk ditarik kesimpulan yang bersifat umum. Metode ini nantinya oleh penulis akan digunakan dalam pembahasan mengenai konsep keuangan negara. Ini merupakan cara untuk menyimpulkan gagasan yang khusus agar dapat dicerna atau dipahami oleh orang lain.

¹⁷ Rianto Adi, *Metodologi Sosial dan Hukum* (Jakarta: Graniit, 2005), 72.

c. Metode Deduktif

Yaitu metode yang digunakan untuk menganalisa terhadap kaidah-kaidah yang bersifat umum untuk ditarik kesimpulan yang bersifat khusus. Hal ini dilakukan karena banyak referensi dari data yang sifatnya masih umum dan agar bisa ditarik kesimpulan khusus yang bisa membantu isi dari penulisan ini.

d. Metode Komparatif

Yaitu metode yang mengkomparasikan konsep keuangan negara antara konsep keuangan al-Ghazali dengan konsep keuangan para tokoh untuk mengetahui keistimewaan konsep keuangan negara menurut al-Ghazali.

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian mengenai keuangan negara menurut al-Ghazali ini akan dituangkan ke dalam lima bab pembahasan yang masing-masing merupakan satu kesatuan yang saling terkait, adapun urutan dan sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab pertama adalah pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua membahas tentang konsep keuangan negara. Isinya mengenai pengertian keuangan negara, konsep sumber pendapatan negara dan pendistribusiannya.

Bab ketiga membahas tentang Biografi al-Ghazali. Isinya adalah kehidupan Al-Ghazali dan karya-karyanya, situasi sosial politik pada masa al-Ghazali, dan sumbangsih pemikiran al-Ghazali terhadap peradaban Islam dalam hal politik dan ekonomi.

Bab keempat membahas tentang konsep keuangan negara menurut Al-Ghazali. Bab ini berisi konsep sumber pendapatan negara dan konsep pendistribusiannya, serta relevansi konsep keuangan negara menurut al-Ghazali dengan konsep yang ada saat ini.

Bab kelima adalah penutup yang berisi kesimpulan dari penelitian dan saran-saran.